

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ПАНОВА Ірина Вікторівна

УДК 35.078.1

КОНТРОЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У СФЕРІ ФІНАНСІВ ТА БЮДЖЕТУ

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і
процес; фінансове право; інформаційне право

А в т о р е ф е р а т

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2005

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національному університеті внутрішніх справ, МВС України

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, доцент
Комзюк Анатолій Трохимович,
Національний університет внутрішніх справ,
професор кафедри адміністративного права
і адміністративної діяльності органів
внутрішніх справ.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент
Гаращук Володимир Миколайович,
Національна юридична академія України
ім. Ярослава Мудрого, професор кафедри
адміністративного права;

кандидат юридичних наук, доцент
Коломоєць Тетяна Олександрівна,
Запорізький державний університет,
заступник декана юридичного факультету.

Провідна установа:

Інститут держави і права ім.
В.М. Корецького НАН України, відділ
проблем державного управління та
адміністративного права (м. Київ).

Захист відбудеться “15” квітня 2005 року о „14.00” годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 в Національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий “14” березня 2005 року.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

Т.В. Каткова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Розбудова України як правової, демократичної, соціальної держави викликала необхідність реформування всього державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування і приведення у відповідність до вимог сьогодення. Це вимагає як структурних перетворень, так і нових підходів до визначення та узгодження функцій і компетенції усіх органів державної влади та місцевого самоврядування. Особливої актуальності набувають проблеми належної організації та діяльності обласних державних адміністрацій як органів виконавчої влади, оптимальне правове регулювання компетенції та форм діяльності цих органів, їх впливу на суспільні відносини, насамперед на зростання добробуту населення відповідної області. Якісні перетворення, що відбуваються в Україні, потребують значних фінансових ресурсів, які забезпечують повне і своєчасне виконання завдань і функцій держави на місцевому рівні. Повнота та своєчасність надходження коштів до державних фондів, дотримання чинного законодавства під час їх розподілу та використання залежить від належної організації і здійснення державного управління у сфері фінансів та бюджету. Оскільки кінцевим призначенням фінансових ресурсів є забезпечення розширеного відтворення і задоволення суспільних інтересів та потреб, то кожен громадянин і держава в цілому надзвичайно зацікавлені в їх ефективному використанні. Звідси об'єктивно виникає потреба в управлінні фінансовими ресурсами (які виражають суть фінансів), а відтак і контролю за їх формуванням та використанням.

Проблеми контролю як функції державного управління і способу забезпечення його законності протягом тривалого часу привертають увагу вчених і практиків. Разом з тим комплексне дослідження проблем контрольної діяльності обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету відсутнє. Тому визначення особливостей здійснення обласною державною адміністрацією контролю в зазначеній сфері, шляхів його удосконалення має важливе як теоретичне, так і практичне значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до п. 3.1 Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 2002-2005 років (затверджені наказом МВС України від 30 лютого 2002 р. № 635) і Національного університету внутрішніх справ (п. 2.1 Головних напрямків наукових досліджень Університету внутрішніх справ на 2001-2005 рр.).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових розробок, узагальнення правозастосовчої практики визначити правовий статус обласної державної адміністрації як суб'єкта управління у сфері фінансів та бюджету, особливості здійснення останньою контролю у зазначеній сфері, розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення та підвищення результативності і ефективності здійснення

контролю обласними державними адміністраціями у сфері фінансів та бюджету.

Виходячи із поставленої мети, в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- з'ясувати юридичну природу обласної державної адміністрації та її місце в загальній системі органів виконавчої влади;
- проаналізувати порядок формування і організаційну структуру обласної державної адміністрації;
- визначити систему функцій обласної державної адміністрації;
- розкрити особливості правового закріплення та зміст компетенції обласної державної адміністрації;
- охарактеризувати контрольні повноваження обласної державної адміністрації;
- з'ясувати сутність фінансового контролю та його місце в управлінській діяльності обласної державної адміністрації;
- визначити правові засади контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету;
- охарактеризувати напрямки контролю обласної державної адміністрації у зазначеній сфері;
- розкрити заходи реагування за результатами контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету;
- сформулювати шляхи удосконалення контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету.

Об'єктом дослідження є контрольна діяльність обласної державної адміністрації як управлінське явище, одна з основних функцій управління, що здійснюється цим суб'єктом виконавчої влади.

Предмет дослідження становлять теоретико-методологічні і правові засади та процедури контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування спрямовується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз контрольних повноважень обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету. В роботі використовувалися також окремі методи наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного визначено сутність і місце обласної державної адміністрації в системі суб'єктів виконавчої влади (підрозділ 1.1), з'ясовано сутність фінансового контролю, визначено його місце в управлінській діяльності обласної державної адміністрації (підрозділ 2.1). Методи класифікації, групування, системно-структурний, системно-функціональний застосовано для визначення правового статусу,

контрольних повноважень та напрямків фінансового контролю обласної державної адміністрації (підрозділи 1.2, 1.3, 2.3). Системний підхід дозволив визначити проблемні питання правового регулювання контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету, а також розв'язати їх у межах сучасної національної правової системи (підрозділ 2.2). За допомогою документального аналізу й узагальнення законодавства і практики його застосування та спеціально-юридичного методів з'ясовувалась специфіка застосування окремих заходів за результатами контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету, підстави та процедури їх застосування (підрозділ 2.4). Статистичний, порівняльно-правовий та структурно-логічний методи використовувались для визначення шляхів удосконалення контрольних повноважень обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету (підрозділ 2.5).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці фахівців в галузі філософії, економіки, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного і фінансового права, інших галузевих правових наук, в тому числі зарубіжних вчених. У формулюванні висновків і пропозицій дисертант ґрунтувався на працях провідних вітчизняних науковців – В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, І.А. Белобжецького, М.Т. Білухи, Ю.П. Битяка, О.Д. Василика, Е.А. Вознесенського, Л.К. Воронової, В.М. Гаращука, О.Н. Горбунової, Є.Ю. Грачової, Т.В. Коломоець, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, М.П. Кучерявенка, Н.Р. Нижник, П.С. Пацурківського, В.Ф. Погорілка, Ю.А. Ровінського, Л.А. Савченко, Ю.А. Тихомирова, О.Ф. Фрицького, Н.І. Хімичової, В.О. Шевчука, Є.В. Шоріної та інших. Нормативною основою дисертації є Конституція України, закони та інші законодавчі акти України, акти Президента та Кабінету Міністрів України, відомчі нормативні акти, які регулюють контрольну діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету. Використано також ряд проектів законодавчих актів. Інформаційну і емпіричну базу дослідження становлять також узагальнення контрольної діяльності обласних державних адміністрацій у зазначеній сфері, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що вперше у вітчизняній юридичній науці проведено комплексне монографічне дослідження контрольної діяльності обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень, висновків та рекомендацій. Зокрема:

- удосконалено характеристику правового статусу та місця обласної державної адміністрації в системі органів виконавчої влади;
- дістало подальший розвиток визначення контрольних повноважень обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету;

- удосконалено визначення поняття фінансового контролю та його місця в управлінській діяльності обласної державної адміністрації;
- правові засади контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету вперше проаналізовано з огляду на їх важливість з точки зору забезпечення прав і свобод громадян, а також інтересів держави; додатково аргументовано пропозиції щодо необхідності прийняття законів України „Про фінансовий контроль в Україні” та „Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення”;
- удосконалено класифікацію видів бюджетного контролю обласної державної адміністрації залежно від стадій бюджетного процесу;
- покращено розуміння підстав, заходів та процедур реагування за результатами контрольної діяльності обласної державної адміністрації;
- сформульовано і обґрунтовано пропозицію щодо доцільності визначення обласної державної адміністрації координатором контрольної діяльності в системі органів виконавчої влади, які здійснюють контроль у сфері фінансів та бюджету на місцевому рівні;
- вперше обґрунтовано пропозицію щодо запровадження програмно-цільового методу складання бюджету, який значною мірою посилить ефективність здійснення контролю обласними державними адміністраціями за формуванням і виконанням районних та міських (міст обласного значення) бюджетів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблем здійснення контрольної діяльності обласними державними адміністраціями у сфері фінансів та бюджету, визначення нових напрямків у розвитку контрольної діяльності в цій сфері;
- у правотворчості – в результаті дослідження сформульовано ряд пропозицій щодо удосконалення законодавства України, зокрема, прийняття законів „Про фінансовий контроль в Україні” та „Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення”;
- у правозастосовчій діяльності використання одержаних результатів дозволить покращити практичне здійснення обласними державними адміністраціями контролю у сфері фінансів та бюджету;
- у навчальному процесі – матеріали дисертації уже використовуються в Національному університеті внутрішніх справ під час проведення занять з дисциплін „Адміністративне право”, „Адміністративна відповідальність” та „Адміністративний процес”. Їх враховано також у

навчально-методичних розробках, підготовлених за участю дисертанта.

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, викладених у дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на підставі особистих досліджень автора. У співавторстві опубліковано статтю „Визначення обласної державної адміністрації як органу виконавчої влади: теоретичні питання” (здобувачем визначено властивості органу виконавчої влади та особливості їх прояву у обласної державної адміністрації). В дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на науково-практичних конференціях: „Права граждан, правоохранительная и правоприменительная деятельность в России и Украине: состояние и перспективы развития” (м. Белгород, 2003 р.), „Актуальні проблеми взаємодії судових та правоохоронних органів у процесі реалізації завдань кримінального судочинства” (м. Запоріжжя, 2004 р), а також на засіданнях кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Національного університету внутрішніх справ.

Публікації. Основні положення та результати дисертації опубліковано в чотирьох статтях у фахових наукових журналах та збірниках наукових праць, а також двох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, двох розділів, поділених на підрозділи, висновку і списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 190 сторінок. Список використаних джерел складається із 209 найменувань і займає 21 сторінку.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, викладених у дисертації, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 „Загальна характеристика правового статусу обласної державної адміністрації як суб'єкта управління у сфері фінансів та бюджету” присвячено визначенню місця обласної державної адміністрації в системі суб'єктів виконавчої влади, поняття та структури її правового статусу, а також сутності контрольних повноважень.

У **підрозділі 1.1 „Обласна державна адміністрація в системі суб'єктів виконавчої влади”** характеризуються вихідні теоретичні положення щодо сутності та юридичної природи обласних державних адміністрацій, які є важливою ланкою в системі органів виконавчої влади.

Для з'ясування сутності обласних державних адміністрацій у дисертації визначаються такі загальні категорії як державне управління, виконавча влада, державний орган, орган виконавчої влади. Державне управління розглядається як цілеспрямований організуючий вплив органів державної влади на розвиток різноманітних сфер суспільного життя з урахуванням економічних, політичних і соціальних завдань держави на конкретних етапах її історичного розвитку. Виконавча влада визначається як підсистема, гілка державної влади, що здійснює виконавчо-розпорядницьку діяльність, покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, державним сектором економіки. Під органом виконавчої влади розуміється складова механізму (системи) цієї влади, яка діє в сфері її здійснення, виступає за дорученням та від імені держави, здійснює діяльність виконавчого і розпорядчого характеру, наділена власною компетенцією, має свою структуру і застосовує властиві їй форми та методи діяльності.

В підрозділі визначається місце обласної державної адміністрації в системі органів виконавчої влади. Система та підсистеми органів виконавчої влади мають відповідні організаційні структури, які відображають взаємозв'язки між окремими ланками системи і підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими і підконтрольними об'єктами. Обласна державна адміністрація є місцевим органом у системі органів виконавчої влади на території відповідної області. Саме місцеві державні адміністрації реалізують принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, покладений в основу побудови територіального устрою України.

Зроблено висновок, що обласна державна адміністрація – це орган виконавчої влади, тобто така державна організація, яка, будучи частиною державного апарату, має компетенцію, структуру, утворюється в порядку, встановленому законом, користується властивими їй формами та методами діяльності, наділена правом виступати за дорученням держави і покликана в порядку виконавчої та розпорядчої діяльності здійснювати повсякденне керівництво господарським, соціально-культурним будівництвом, займатися міжгалузевим управлінням у межах відповідної області.

У підрозділі 1.2 *„Поняття та структура правового статусу обласної державної адміністрації”* звертається увага на те, що обласна державна адміністрація покликана насамперед захищати права і законні інтереси людини і громадянина та держави. Саме держава відповідно до Конституції України відповідає перед людиною за свою діяльність і має своїм головним обов'язком утверджувати і забезпечувати права і свободи людини. Обласна державна адміністрація зобов'язана відповідально ставитися до виконання своїх обов'язків із забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку території та реалізації державної політики у визначених законодавством сферах управління.

В підрозділі детально аналізуються функції, компетенція та повноваження обласних державних адміністрацій. Зазначається, що функції обласної державної адміністрації в чинному законодавстві не визначено. З огляду на те, що обласна державна адміністрація – це орган виконавчої влади, її функції впливають з загальних функцій цих органів. Тому під функціями обласних державних адміністрацій слід розуміти основні напрямки діяльності зазначених органів. Основними з них є: соціально-політична, правозастосовна, правоохоронна, координації, регулювання та контрольна функції.

Компетенцію обласних державних адміністрацій визначено як правову категорію, яка включає в себе предмети їх відання та владні повноваження, визначені Конституцією та законами України. Тож компетенцію обласних державних адміністрацій складають їх власні, а також делеговані повноваження.

В дисертації визначаються структура і порядок формування обласних державних адміністрацій. Як цілісне утворення обласна державна адміністрація об'єднана єдиною системою управління, єдиними цілями, для досягнення яких утворюються її структурні підрозділи. Всією облдержадміністрацією керує одна особа – голова обласної державної адміністрації. Організація структурних підрозділів орієнтована на виконання завдань, що перед ними стоять, а кожен підрозділ адміністрації має свою внутрішню побудову відповідно до його функцій.

Аналіз правового статусу обласних державних адміністрацій дозволив дійти висновку, що діяльність обласних адміністрацій характеризується дуалізмом – з одного боку, вони підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України, з іншого – обласним радам у частині делегованих їм повноважень. Формування адміністрацій здійснюється органами виконавчої влади вищого рівня. На нього не впливають представницькі органи – обласні ради. Однак, зважаючи на те, що законодавством України обласні державні адміністрації наділені не лише контрольно-наглядовими функціями, але й широким колом повноважень у різноманітних сферах суспільного життя, вони також безпосередньо впливають на функціонування відповідного регіону і максимально наближені до громадян. Тому, на думку дисертанта, існуючий порядок призначення голови обласної державної адміністрації не зовсім доречний і потребує змін. Голову обласної державної адміністрації доцільніше було б не призначати, а обирати населенням відповідної області.

У підрозділі 1.3 „Контрольні повноваження обласної державної адміністрації” на підставі аналізу сутності та призначення контролю визначено місце останнього в управлінській діяльності обласної державної адміністрації. Контроль розглядається як перевірка дотримання і виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень, тобто початок циклу, присвяченого оцінці процесу, який здійснюється.

Зазначається, що нові умови розвитку держави та її впливу на суспільство потребують нових підходів до системи державного контролю, системи органів контролю та її законодавчого

забезпечення. Контроль є „похідною функцією”, але лише в тому розумінні, що він полягає в перевірці, аналізі та спостереженні за діяльністю, яка відбулася чи має відбутися. Для ефективності здійснення контролю і визначення його результативності та подальшого розвитку потрібно, щоб управління мало конструктивний, творчий характер. Бо лише за таких умов можна вести мову про запровадження ефективного контролю та його удосконалення у процесі державного управління.

Наголошується на необхідності законодавчого визначення і врегулювання функції контролю у сфері виконавчої влади. На сьогодні єдиний нормативний акт, який би закріпив правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади, поки що відсутній, що свідчить про певну невизначеність функціональних обов’язків осіб, які здійснюють контроль, потрібно також чітко визначити об’єкти контрольної діяльності.

Розглянуто форми контролю, які застосовуються в діяльності обласної державної адміністрації. Державною адміністрацією контроль може здійснюватися у формі періодичної комплексної або цільової перевірки організації та стану виконання завдань безпосередньо на місцях, розгляду роботи (заслуховування звіту) виконавців на засіданнях колегії, нарадах у голови обласної державної адміністрації або його заступників (відповідно до розподілу обов’язків) з виконання встановлених завдань, експертизи, аналізу та узагальнення у визначені терміни письмової інформації виконавців про стан виконання в цілому або окремих встановлених ними завдань; систематичного аналізу статистичних та оперативних даних, що характеризують стан їх виконання; нагляду за діями підконтрольного, координації діяльності контрольних органів, розгляду скарг та інших. Особливе значення мають перевірки, які містять в собі встановлення фактичних даних та збір інформації про виконання нормативно-правових актів. Однією з найбільш дієвих форм названо особистий контроль керівника.

Зроблено висновок, що контрольні повноваження облдержадміністрації також потребують уточнення, суть якого полягає у забезпеченні чіткої визначеності пріоритетних напрямків контролю, конкретизації суспільних відносин, що потребують постійного контролю з боку обласної державної адміністрації.

Розділ 2 „Здійснення обласними державними адміністраціями контролю у сфері фінансової та бюджетної діяльності” містить аналіз сутності та основних напрямків фінансового контролю, який здійснює обласна державна адміністрація, правових засад контрольної діяльності обласної адміністрації у сфері фінансів та бюджету, заходів реагування за її результатами, а також шляхів удосконалення такої діяльності.

У підрозділі 2.1 *„Сутність фінансового контролю та його місце в управлінській діяльності обласної державної адміністрації”* звертається увага на різні визначення поняття „фінанси”, які дають вчені, і зазначається, що серед основних функцій фінансів виділяють контрольну, розподільчу, регулюючу та стабілізуючу. Особлива увага в роботі приділяється контрольній

функції, основу якої складає рух фінансових ресурсів, що здійснюється в певній формі та за відповідних умов і завдяки якій створюються умови для здійснення державного контролю за формуванням, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів.

Звертається увага на той факт, що існують різні погляди щодо співвідношення контрольної функції фінансів і фінансового контролю. Дисертант погоджується з думкою тих вчених, які вважають неможливим ототожнення контрольної функції фінансів з фінансовим контролем.

Сформульовано власне визначення фінансового контролю з боку обласної держадміністрації як врегульованої нормативними актами діяльності обласної державної адміністрації, яка здійснюється шляхом проведення процесуально визначених контрольних дій і має на меті забезпечення законності й доцільності дій у сфері формування, розподілу та використання фінансових ресурсів конкретної області, викриття порушень фінансового та бюджетного законодавства, виявлення і усунення недоліків у його застосуванні, притягнення винних до відповідальності, а також надання кваліфікованої допомоги установі чи організації у вирішенні проблемних питань.

Зазначається, що призначення і сутність фінансового контролю знаходять своє відображення у його завданнях, на основі яких виділяються функції цього контролю: інформаційна, профілактична, мобілізуюча, аналітична, стабілізуюча, попереджувальна, виховна та функція правопоновлення.

Розглянуто принципи фінансового контролю – законності, об'єктивності, поєднання державних і приватних інтересів, – на яких ґрунтується вся фінансова діяльність, в той же час для фінансового контролю властиві ще й спеціальні принципи, закріплені у Лімській декларації керівних принципів контролю, прийнятій на IX Конгресі Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI). До таких принципів віднесено незалежність, об'єктивність, компетентність та гласність.

Аналіз сутності фінансового контролю дозволив зробити висновок, що його роль на рівні областей полягає у створенні економічних умов належного розподілу централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів з метою забезпечення фінансових потреб як конкретної області, так і держави в цілому. Тому дуже актуальним є належне врегулювання фінансових правовідносин, важливим етапом якого мало б стати прийняття в Україні закону про фінансовий контроль, де було б достатньо повно визначено напрямки фінансового контролю, права та обов'язки контрольних органів на обласному рівні, чітко розмежовувалися контрольні функції обласних державних адміністрацій, Головного контрольно-ревізійного управління та органів місцевого самоврядування, визначалися засоби координації діяльності та взаємодії контрольних органів тощо.

У підрозділі 2.2 „Правові засади контрольної діяльності обласної державної адміністрації у

сфері фінансів та бюджету” підкреслюється, перш за все, важливість створення відповідних правових засад здійснення контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету, тобто забезпечення належного правового регулювання останньої, оскільки здійснення обласною державною адміністрацією контрольної діяльності у сфері фінансів та бюджету завжди пов’язане з втручанням у господарську діяльність підконтрольних об’єктів.

Під правовим регулюванням контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету в дисертації розуміється комплекс юридичних засобів, за допомогою яких держава визначає права і обов’язки обласної державної адміністрації, а також порядок їх реалізації при здійсненні контрольної діяльності у зазначеній сфері. Однією з початкових, вихідних ланок правового регулювання є юридичні норми, які складають нормативну основу, серцевину механізму правового регулювання. Джерела, в яких закріплюються норми права, що регулюють контрольну діяльність обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету, дуже різноманітні. Центральне місце в механізмі правового регулювання цієї діяльності займають норми законів та інших законодавчих актів України.

Аналіз механізму правового регулювання контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету завершується визначенням ефективності самого процесу правового регулювання. Ефективність правового регулювання – це співвідношення цілей, що були поставлені при виданні норми права, та реально досягнутих результатів. До основних чинників, які забезпечують ефективність правового регулювання, відносять відповідність вимог норм права рівню соціально-економічного розвитку суспільства, рівень досконалості законодавства та правову культуру громадян.

Звертається увага на необхідність поєднання нормативного регулювання та правозастосування. Якщо нормативна регламентація необхідна для забезпечення стабільності та однозначності в регулюванні суспільних відносин, введення їх в тверді рамки законності, то правозастосування – це врахування конкретних обставин, своєрідність кожної юридичної ситуації. Вдале поєднання різних управлінських підходів в одному механізмі надає йому гнучкості і універсальності. Від правильного вибору правових засобів залежить досягнення мети правового регулювання, а відтак і його ефективність.

У підрозділі 2.3 „Основні напрямки фінансового контролю обласної державної адміністрації” підкреслено необхідність здійснення бюджетного контролю на місцевому рівні, що зумовлено, передусім, значенням обласного бюджету у життєдіяльності територій. Бюджет надає фінансовій діяльності обласної державної адміністрації, на яку покладено обов’язок щодо виконання бюджету, узаконений характер, оскільки приписи актів про бюджет в основному мають адресний характер і зобов’язують ці органи їх виконувати. Рішення обласної ради про обласний бюджет періодизує результати ведення обласною державною адміністрацією фінансової діяльності

і визначає форми її звітності, це обумовлює можливість контролю за такою діяльністю. В роботі зазначається, що саме в правовому призначенні бюджету полягає одна з найважливіших гарантій закономірності та необхідності виконання бюджету, а необхідною складовою цих гарантій є контроль.

Підкреслено, що в законодавстві визначення поняття бюджетного контролю відсутнє. Аналіз існуючих точок зору щодо поняття бюджетного контролю дозволив запропонувати власне визначення цієї категорії, в якому враховано найбільш суттєві сторони цього явища і його роль у здійсненні фінансової діяльності окремої області: бюджетний контроль на обласному рівні – це діяльність державних органів і недержавних організацій, наділених відповідними повноваженнями, спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході формування, розподілу і використання фінансових ресурсів конкретної області.

В дисертації зазначається, що відповідно до основних стадій бюджетного процесу – складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету, а також складання і затвердження звіту про його виконання, – бюджетний контроль поділяється на попередній, поточний і подальший (остаточний).

Звертається увага на те, що одним із найважливіших чинників успішного управління бюджетними ресурсами є здійснення загальної оцінки фінансового стану обласного бюджету, яка за своїм змістом відображає підсумки фінансової діяльності органів виконавчої влади. Зроблено також висновок, що оцінка фінансового стану обласного бюджету є основою для кращого розуміння поточної фінансової ситуації, показником уміння ефективно управляти бюджетними ресурсами та індикатором інвестиційної привабливості для потенційних інвесторів або кредиторів.

У підрозділі 2.4 „Заходи реагування за результатами контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету” визначаються види заходів, які може застосовувати обласна державна адміністрація: заохочувальні, штрафні (каральні), коректувальні (відновлювальні), організаційні. Підкреслюється, що меті контролю ідеально відповідає тільки один з цих видів – коректувальні (відновлювальні) заходи, хоча застосовуються і інші. Коректування об'єкта контролю – це його нормалізація, тобто відновлення його нормального стану (стану відповідності управлінському рішення). Інакше кажучи, суб'єкт контролю після констатування невідповідності стану об'єкта контролю управлінській моделі, його життєдіяльності (норма права, наказ, план, стандарт тощо) застосовує санкції, спрямовані на усунення розходжень між фактичними даними і моделлю.

В роботі аналізується також порядок застосування адміністративних стягнень до осіб, винних в порушенні бюджетного законодавства. Цей порядок, крім Кодексу України про адміністративні правопорушення, визначається наказом Міністерства фінансів України від 26 лютого 2002 року № 129, яким затверджено Порядок складання, передачі за належністю Протоколу

про бюджетне правопорушення, та наказом Міністерства фінансів України від 31 березня 2004 року № 238 „Про затвердження Порядку складання та передачі за належністю довідки щодо бюджетного правопорушення та її форми”. Зазначено, що визначені цими відомчими актами процедури не в усьому відповідають вимогам КпАП.

На основі аналізу заходів, які застосовує обласна державна адміністрація за результатами контролю у сфері фінансів та бюджету, зроблено висновок, що мета обласної державної адміністрації при здійсненні фінансового контролю – виявити порушення та недоліки у формуванні та виконанні місцевих бюджетів, оформленні бюджетної документації та веденні бухгалтерського обліку в бюджетних установах, притягти винних до відповідальності, а також провести аналіз найбільш поширених порушень та виявити причини, які призводять до їх виникнення, та надати кваліфіковану допомогу установі чи організації щодо повного вирішення усіх проблемних питань.

У підрозділі 2.5 „Шляхи удосконалення контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету” йдеться про необхідність удосконалення правових засад та організації здійснення контрольної діяльності обласними державними адміністраціями у сфері фінансів та бюджету.

Одним з найбільш важливих напрямків підвищення ефективності контролю, який здійснює обласна державна адміністрація у сфері фінансів та бюджету, названо налагодження належної взаємодії з іншими контролюючими суб'єктами. Зазначається також, що з цією метою доцільно запровадити програмно-цільовий метод складання бюджету.

Наголошується, що однією з форм співпраці органів фінансового контролю є надання у межах компетенції певної допомоги, зокрема, правових висновків і здійснення консультацій за зверненням зацікавлених суб'єктів контролю, інших центральних органів виконавчої влади чи правоохоронних органів. У даному випадку, з одного боку, потрібно було б створити відповідні консультаційні служби при органах фінансового контролю, з іншого – доцільно було б такою функцією наділити єдиний координаційний орган. Оскільки відповідно до Закону України „Про місцеві державні адміністрації” голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань, доцільно визнати обласну державну адміністрацію координатором контрольної діяльності в системі органів виконавчої влади, які здійснюють контроль у сфері фінансів та бюджету на місцевому рівні.

Сформульовано пропозиції щодо удосконалення правових засад контрольної діяльності обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету. На думку дисертанта, систематизованим нормативним актом, який відображатиме основні положення фінансового контролю, регламентуватиме найбільш суттєві сфери фінансово-контрольних правовідносин, має стати Закон „Про фінансовий контроль в Україні”. У ньому, безумовно, повинні бути статті, що

визначатимуть основні принципи фінансового контролю, його мету, завдання, види, коло суб'єктів і об'єктів. Особливе місце має зайняти чітке розмежування повноважень органів, що здійснюють контроль у фінансовій сфері, недопущення дублювання їх функцій. Доцільно помістити статтю про етапи або стадії здійснення фінансового контролю. Серед таких етапів слід виділити: по-перше, підготовчий етап, на якому здійснюється планування контрольної діяльності, визначається об'єкт контролю, його форми та методи; по-друге, безпосередньо сам контрольний процес, який розпочинається з моменту прийняття рішення про проведення фінансового контролю, здійснення його певними методами; по-третє, завершальний етап – підбиття підсумків контролю, аналіз та узагальнення інформації, отриманої під час проведення контрольних дій, прийняття відповідних рішень за результатами контролю. Належне відображення в Законі повинні знайти положення про зміст документів, у яких фіксуються результати контрольних дій.

Інші ж питання здійснення фінансового контролю у бюджетній сфері повинні бути відображені у Законі „Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення”. Цей Закон матиме вирішальне значення для обласних державних адміністрацій, тому що основним напрямком фінансового контролю останньої є саме контроль бюджетний. В цьому Законі має бути визначено поняття, мету, завдання та принципи бюджетного контролю, його суб'єктів і об'єкти, а також види. Необхідно закріпити права та обов'язки посадових осіб як контролюючих, так і підконтрольних органів. Особливе місце повинно бути відведено повноваженням органів, що здійснюють спеціалізований бюджетний контроль, закріпленню за кожним окремим органом конкретного кола питань, які він має вирішувати, тобто окремої сфери бюджетних правовідносин, методи, котрі використовуватиме цей орган при вирішенні поставлених перед ним завдань. Окремо слід закріпити поняття та види бюджетних правопорушень залежно від стадій бюджетного процесу, підвідомчість справ про бюджетні правопорушення для запобігання дублюванню функцій органів, що здійснюють бюджетний контроль, встановити відповідальність контролюючих органів за неналежне виконання своїх обов'язків.

ВИСНОВКИ

В результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення численних наукових праць у різних галузях юриспруденції, автором запропоновано нове вирішення наукового завдання, що виявляється в удосконаленні характеристики правового статусу та місця обласної державної адміністрації в системі органів виконавчої влади, сутності фінансового контролю та його значення в управлінській діяльності цієї адміністрації, правових засад її контрольної діяльності у сфері фінансів та бюджету, основних напрямків та шляхів удосконалення зазначеної діяльності.

Дисертантом сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вирішення зазначеного завдання. Основні з них такі:

1. Визначаючи місце обласної державної адміністрації в системі органів виконавчої влади, зроблено висновок, що місцеві державні адміністрації реалізують принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, покладений в основу побудови територіального устрою України. Обласна державна адміністрація є місцевим органом у системі органів виконавчої влади на території відповідної області. Вона виконує повноваження державної влади і делеговані їй обласними радами виконавчі функції через створювані управління, відділи та інші структурні підрозділи та діє під керівництвом голови обласної державної адміністрації.

2. Аналіз правового статусу обласних державних адміністрацій дозволив дійти висновку, що їх діяльність характеризується певним дуалізмом – з одного боку, вони підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України, з іншого – обласним радам у частині здійснення делегованих їм повноважень. Формування адміністрацій здійснюється органами виконавчої влади вищого рівня. На нього не впливають представницькі органи – обласні ради.

3. Подальший розвиток визначення контрольних повноважень обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету здійснено насамперед шляхом аналізу сутності та призначення контролю, місця останнього в управлінській діяльності обласної державної адміністрації. Контроль розуміється як перевірка дотримання і виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень, тобто початок циклу, присвяченого оцінці процесу, який здійснюється. Такий підхід дозволив наголосити як на функціональному призначенні контролю, так і на тому, що він виникає на певній стадії управлінського процесу обласної державної адміністрації. Необхідність підвищення дієвості контролю з боку обласних державних адміністрацій потребує чіткого визначення місця останньої в системі інших контрольних органів, характеру зв'язків та взаємодії між ними.

4. Сформульовано авторське визначення поняття фінансового контролю, зроблено висновок, що його роль на рівні областей полягає у створенні економічних умов належного розподілу централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів з метою забезпечення фінансових потреб як конкретної області, так і держави в цілому.

5. Визначено правові засади контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету, проаналізовано систему засобів правового регулювання цієї діяльності. Під правовим регулюванням контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету в дисертації розуміється комплекс юридичних засобів, за допомогою яких держава визначає права і обов'язки обласної державної адміністрації, а також порядок їх реалізації при здійсненні контрольної діяльності у зазначеній сфері. Підтримано і додатково аргументовано пропозиції щодо необхідності прийняття законів України „Про фінансовий контроль в Україні” та

„Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення”.

6. У визначенні напрямків контролю обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету основну увагу приділено характеристиці контролю за процесом складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання, тобто бюджетного контролю. Аналіз існуючих точок зору щодо поняття бюджетного контролю дозволив запропонувати авторське його визначення з урахуванням найбільш суттєвих сторін цього явища і його ролі у здійсненні фінансової діяльності окремої області. Удосконалено класифікацію видів бюджетного контролю обласної державної адміністрації залежно від стадій бюджетного процесу. Відповідно до цього бюджетний контроль поділено на попередній, поточний і подальший.

7. Охарактеризовано заходи реагування за результатами контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету. Зроблено висновок, що мета обласної державної адміністрації при здійсненні фінансового контролю – виявити порушення та недоліки в формуванні і виконанні місцевих бюджетів, оформленні бюджетної документації та веденні бухгалтерського обліку в бюджетних установах, притягнути винних осіб до відповідальності, а також проаналізувати найбільш поширені порушення, виявити причини, які призводять до їх виникнення, і надати кваліфіковану допомогу установі чи організації у вирішенні проблемних питань.

8. Визначено шляхи удосконалення контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету. Зроблено висновок, що удосконалення цієї діяльності має здійснюватися за двома основними напрямками – удосконалення законодавства про фінансовий та бюджетний контроль і створення організаційних умов ефективності контрольної діяльності у зазначеній сфері. Сформульовано і обґрунтовано пропозицію щодо доцільності визначення обласної державної адміністрації координатором контрольної діяльності в системі органів виконавчої влади, які здійснюють контроль у сфері фінансів та бюджету на місцевому рівні.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ

1. Панова І.В. Сутність контролю як форми управлінської діяльності обласних державних адміністрацій // Наше право. – 2004. - № 2 (2 ч.) – С. 82-85.

2. Комзюк А.Т., Панова І.В. Обласна державна адміністрація як орган виконавчої влади: теоретичні питання // Науковий вісник Юридичної академії МВС України: Збірник наукових праць. – 2004. – № 4. – С. 151-155.

3. Панова І.В. Деякі аспекти здійснення фінансового контролю обласною державною адміністрацією // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 3. – С. 67-72.

4. Панова І.В. Проблеми правового регулювання контрольної діяльності обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету // Науковий вісник Львівського юридичного інституту МВС України.: Збірник / Гол. ред. В.Л. Ортинський. – Львів: Львівський юридичний інститут МВС України. – вип. 2(2). – 2004. – С. 290-298.

5. Панова І.В. Сутність контролю як форми управлінської діяльності обласних державних адміністрацій // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції „Актуальні проблеми взаємодії судових та правоохоронних органів у процесі реалізації завдань кримінального судочинства”. 28-29 травня 2004 року м. Запоріжжя: У 2 ч. – Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2004. – Ч. II. – С. 141-145.

6. Панова И.В. Сущность бюджетного контроля и полномочия областных государственных администраций по его осуществлению // Права граждан, правоохранительная и правоприменительная деятельность в России и Украине: состояние и перспективы развития: Материалы международной научно-практической конференции адъюнктов, аспирантов и магистров. Часть 2. – Белгород: ОНИРИО БелЮИ МВД России, 2003. – С. 167-171.

АНОТАЦІЇ

Панова І.В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2004.

Дисертацію присвячено дослідженню контрольної діяльності обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету. Аналізується юридична природа обласної державної адміністрації та її місце в загальній системі органів виконавчої влади, визначаються порядок формування і організаційна структура обласної державної адміністрації, її функції та компетенція, охарактеризовано контрольні повноваження обласної державної адміністрації, з'ясовано сутність фінансового контролю та його місце в управлінській діяльності останньої, визначено правові засади контрольної діяльності обласної державної адміністрації у сфері фінансів та бюджету, її основні напрямки та шляхи удосконалення.

Ключові слова: орган виконавчої влади, обласна державна адміністрація, правовий статус, контрольні повноваження, правове регулювання, контроль, фінансовий контроль, бюджетний контроль, заходи реагування, удосконалення.

Панова И.В. Контрольная деятельность областных государственных администраций в сфере финансов и бюджета. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет внутренних дел, Украина, Харьков, 2004.

Диссертация посвящена анализу теоретических и практических вопросов контрольной деятельности областных государственных администраций в сфере финансов и бюджета.

Работа является одой из первых попыток комплексно, с использованием современных методов познания, учетом новейших достижений правовой науки исследовать проблемные вопросы контрольной деятельности областных государственных администраций в сфере финансов и бюджета.

Исследуется юридическая природа областной государственной администрации, а также её место в общей системе органов исполнительной власти, анализируется порядок формирования и организационная структура областной государственной администрации, её функции и компетенция. Получило дальнейшее развитие определение контрольных полномочий областных государственных администраций.

В новом аспекте определено понятие финансового контроля и его место в управленческой деятельности областных государственных администраций. Анализ сущности финансового контроля позволил сделать вывод, что его роль на уровне области состоит в создании экономических условий надлежащего распределения централизованных и децентрализованных фондов денежных средств с целью обеспечения финансовых потребностей как конкретной области, так и государства в целом.

Правовые основы контрольной деятельности областных государственных администраций в сфере финансов и бюджета впервые проанализированы с учетом их важности с точки зрения обеспечения прав и свобод граждан, а также интересов государства.

Получили дальнейшее развитие предложения по необходимости расширения контрольно-финансовых полномочий областных государственных администраций путем принятия законов Украины „О финансовом контроле в Украине” и „О государственном контроле за соблюдением бюджетного законодательства и ответственности за бюджетные правонарушения”.

Впервые понятие бюджетного контроля рассмотрено с учетом его роли в осуществлении финансовой деятельности отдельной области. Усовершенствована классификация видов бюджетного контроля областных государственных администраций в зависимости от стадий бюджетного процесса.

Охарактеризованы меры реагирования по результатам контрольной деятельности областной государственной администрации в сфере финансов и бюджета. Сделан вывод, что цель областной государственной администрации при осуществлении финансового контроля – выявить нарушения и недостатки в формировании и выполнении местных бюджетов, оформлении бюджетной

документации и ведении бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях, привлечь виновных лиц к ответственности, а также проанализировать наиболее распространенные нарушения, выявить причины, приводящие к их возникновению, и оказать квалифицированную помощь учреждению или организации в решении проблемных вопросов.

Сформулировано и обосновано предложение о целесообразности определения областной государственной администрации координатором контрольной деятельности в системе органов исполнительной власти, которые осуществляют контроль в сфере финансов и бюджета. Впервые обосновано предложение о необходимости применения программно-целевого метода формирования бюджета, который в значительной степени повысит эффективность осуществления контроля областными государственными администрациями за формированием и выполнением районных и городских (городов областного значения) бюджетов.

Ключевые слова: орган исполнительной власти, областная государственная администрация, правовой статус, правовое регулирование, контрольные полномочия, контроль, финансовый контроль, бюджетный контроль, средства реагирования, совершенствование.

Panova I.V. The control activity of regional state administrations in the field of finances and budget. – Manuscript.

Dissertation for the degree of Candidate of Science in Law, speciality 12.00.07 – theory of administration, administrative law and procedure, financial law; informational law. – National University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkov, 2004.

Dissertation is devoted to research of control activity of regional state administrations in the field of finances and budget. Legal nature of regional state administration and its place in the general system of bodies of executive power is analyzed, the order of forming and organizational structure of regional state administration, its functions and jurisdiction are determined, control authority regional state administration are described, essence of financial control and his place is found out in administrative activity of the last, legal principles of control activity of regional state administration in the field of finances and budget, its basic directions and ways of improvement are certain.

Key-words: body of executive power, regional state administration, legal status, control authority, legal regulation, control, financial control, budgetary control, means of reaction, improvement.

Відповідальний за випуск – канд. юрид. наук Синьов О.В.